

イギリスの新最高裁と下院の現在・管見

原 田 一 明

I 新最高裁の開設

II イギリス下院の現在

本稿では、二〇〇九年一〇月一日にその活動を始めたイギリスの新最高裁判所⁽¹⁾とイギリス下院の近年の若干の改革動向について、その概要を素描することを目的とする。⁽²⁾

I 新最高裁の開設

二〇〇九年七月三〇日、貴族院判決の中で、フィリップ長官が、「ここに我々の最後の判決を下した」⁽³⁾と語ったことはマスメディアを通じて広く報道された。もちろん、新最高裁の設置によって、イギリスにおける最終的な上訴裁判所としての上院（貴族院）の司法的機能は実質的に廃止され、その機能の多くは、新たに設立された最高裁判所に委譲されることになった。そこで、以下では、まず、新設された最高裁判所制度がいかなるものであるのか、ごく簡単にその概要を述べてみることにしたい。

1 最高裁判所の管轄権

前内務大臣のデイビット・ブランケットは、「我々は最高裁判所の出現に用心深くする必要がある。議会によってなされた判断を裁判官が覆すことができる権限の範囲に争いが生じ続けることには疑いがないからである。すなわち、最高裁判所によって議会が間違っているということがどのような場合か、今もって、必ずしも明確ではないからである」⁽⁴⁾との興味深い発言を行っている。

新最高裁の権限についてのこのような理解が提示された背景には、最高裁の創設にあたって、必ずしも十分な議論がなされてこなかったということが影を落としているようにも思われる。ただ、ここで、急いで確認しておきたいのは、後述する、ほとんど唯一の実質的な変更以外、かつての上院の管轄権と対比した場合に、新最高裁の管轄権が根本的に変更されたということはできないとする見解が衆目の一致するところであるということである。すなわち、新最高裁の創設に当たっても、最高裁には、第一次的立法を違憲とする新たな権限が付与されたわけでもないし、一九九八年の人権法に基づく「不適合宣言」を行う権限が変更されたわけでもないからである。

加えて、最高裁判所の根拠規定である、憲法改革法 Constitutional Reform Act 上の特別管轄規定それ自体もそれほど目新しい規定であるということではない。⁽⁵⁾同法四〇条二項では、民事事件についての高等法院 Court of Appeal から最高裁への上訴権が規定され、四〇条六項においては、あらゆる事案における上訴要件が定められた。跳躍上訴 Leapfrog appeals に関する特別規定も従来の規定が維持されている。また、刑事事件についても、その位置づけは以前と同様なものとされた。一九六八年の刑事上訴法 Criminal Appeal Act は、現在でも現行法であり、そこでは、最高裁がイン格蘭ド・ウェールズからの刑事事件の最終的な上訴裁判所であることが、改めて確認されている。

したがって、最高裁判所の新設に伴う実質的な変更点としては、地域に関する管轄権 devolution jurisdiction の

変更を指摘できるに過ぎない。つまり、二〇〇九年一月一日から、最高裁は、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドに関連する最終上訴裁判所とされたのであり、従来の枢密院司法委員会に代わってこれを行使する役割を請け負うことになっている（憲法改革法四〇条四項及び附則九）。ただし、枢密院司法委員会には、なお教会裁判所からの上訴事件や若干のコモンウェルス諸国からの上訴に関する管轄権が維持されている。⁽⁶⁾ なお、最高裁判所規則四一条には、「最高裁判所の地域に関する管轄権に基づく上告は、一般的には、本規則に従って処理されることになるが、最高裁は、必要に応じて、特別な規則を定めることができる」として、この点についての規則制定権を認めている。

参考条項：憲法改革法 Constitutional Reform Act 2005⁽⁷⁾

第四〇条 管轄権

- (1) 最高裁は、最上級の記録裁判所 a superior court of record である。
- (2) イングランド・ウェールズの上訴裁判所の命令あるいは判決に対する民事事件に係る上訴は、この裁判所に提起される。
- (3) 省略
- (4) 附則九には
 - a その他の管轄権を上院から最高裁判所に委譲すること。
 - b 各地域に関する管轄権を枢密院司法委員会から最高裁判所に委譲すること。
 - c 及び管轄権に関するその他の修正が定められている。
- (5) 最高裁判所には、制定法に基づいて上訴され、司法権を行使するために決定することが必要なあらゆる争点を決定するための権限が付与される。

- (6) 本条第二項に基づく上訴は、控訴裁判所あるいは最高裁判所の許可に基づく場合にのみなすことができる。但し、このことは、上告に関するその他の規定に基づく定めに服するものとする。

第一三七条 議員資格の剥脱 Parliamentary disqualification

- (3) 上院議員は、その司法職を不適格とされるまでの間は、
- a 上院
 - b 上院の委員会
 - c 両議院の合同委員会
- に議席を有し、表決する資格を失う。

附則九 最高裁判所の管轄権に関する修正

第一部 上院からの管轄権の移譲

ここでは、各個別法に関して、「上院」と定められた部分を「最高裁」と読み替えることが規定されている。

第二部 地域に関する管轄権

2 最高裁の判事について

(1) 最高裁判事に関する考え方

まず、司法権限の制限論者として知られ、裁判(所)研究の第一人者であるロバート・スチープンス Robert Stevens が、新たな最高裁の創設について、かつて次のような危惧の念を表明していたことを確認しておきたい。

「最高裁が、前貴族院判事たちにとつての場となりうるのは明らかである。このような観点から、すべてのスタッフがそろえられれば、危険なことである。アメリカ憲法学の著名な教授が近年の最高裁判所について次のように述べていることは正に示唆的である。我々は決してより多くの司法的経験を有する者（九人の裁判官のうち八名は前職が裁判官である）で裁判所が構成されるという最悪の最高裁をもつことを望まないからである⁸⁾。」

最高裁判所の判事職にとつて、ある程度、各国に共通して言えることは、その憲法上の役割を果たすために、従来のイギリス貴族院の裁判官が有していた以上に、広範で専門的なバックグラウンドや経験が必要であると考えられていることである。これらの裁判官には、確かに下級裁判所の出身者が中心を占めることになるのであるが、そのキャリアには、控訴院長や検察庁の幹部職員あるいはその他の官公庁の幹部職員、大学教授などが含まれている。最高裁判所の裁判官は、ロバート・スチーブンスがすでに論争的に指摘していたように、法律職であるというよりは、むしろ政治職であるとさえ言いうる側面を有している。それ故に、イギリスにおいても、最高裁の設置に際して、裁判官にどのような人物を任命するかということが、一つの重大な争点とされたのである。

さらに、このことから、裁判官の構成こそが最高裁の役割を考える上で重要な意味をもつことになるとの指摘もなされている。したがって、裁判所の構成が上述のような形で拡張されるならば、それに応じて、審理や判決のスタイルも変化せざるを得ないことになる。このような議論が展開されてきた背景には、従来のイギリスでの上告審レベルでの判決が、しばしば過去の判例からの広範な引用で占められ、非常にわかりにくい議論が展開されがちであるとの指摘がなされてきたことに留意が必要である。そして、新設された最高裁判所が、従来と変わらぬ範囲の者の中から選出されるということになるならば、上記の問題を回避することは決して容易ではないし、判決のわかりにくさは、一般市民を、最高裁判所から遠ざける結果を招来しかねない。さらに言えば、あまりに技術

的に過ぎる判決が常態ということになれば、得てして、その判決のレイシオ・デシデンダイの部分を見落してしまふことにもなりかねない。これに対して、世間的に有名で、しかも教養豊かな法律家から選出され、構成されていると称される、ヨーロッパ人権裁判所によつて下された判決は、イギリスの貴族院判決と比べた場合、遥かに読みやすく、理解しやすいものであると言われている。同じことは、コモンロー世界のそれぞれの最高裁判決にも同様に妥当するのであるが、とりわけイギリスの判決については、イギリス人にとつてさえも読むのが難しいと感じられているようである。以上の観点から、新設された最高裁について、次のような悲観的な感想が述べられていたことをここでも引用しておきたい。

「イギリスの最高裁判所が困難な役割、より明確に言えば、憲法判断を行い、場合によつては、経験の異なる裁判官から構成されることになって、通常の市民がその判決を読み、理解し、評価する時が訪れ、その意味で、最高裁が国民に開かれ、責任を負う時が訪れることになるのかもしれないが、現在のわれわれにそれを想像することができであろうか。」⁽⁹⁾

これは、従来の貴族院とは聊か異なるイメージを新しく開設されることになる最高裁判所に期待しての言明であることは明らかであろう。そこで、以下では、発足後間もない最高裁判所制度の概要について、簡単にではあるが、スケッチしてみることにしよう。

(2) 現行制度

二〇〇五年の憲法改革法では、最高裁は一二名の判事から構成されることになっている（憲法改革法二三条二項）が、現在では、一名欠員の一一名の判事が任命されている。すなわち、現在は、長官（Lord Phillips）と副長

官（Lord Hope）のほか、九名の裁判官から構成されている。この十一名の裁判官のうち最も年長の裁判官は最高裁の公的な役割も引き受けることになっている。なお、初代の最高裁判事には、従来の上院の裁判官がほぼそのまま就任している（憲法改革法二四条）。今後の最高裁判事の選任については、二年以上の裁判官の経験か、一五年以上の実務経験を有する者の中から、憲法改革法二六条以下の手続に従って、独立の選出委員会の議を経て、首相の推薦に基づいて、国王によって任命されるという手続が取られることになっている。⁽¹⁰⁾ 勿論、最高裁判事も、罪過なき限り、その職は保障されるのであるが、議会両議院の議決に基づく場合には、罷免することもできることになっている（憲法改革法三三条）。このほかに、最高裁判所の発足時には、上院議員の中から補助裁判官が任命されている（憲法改革法三九条）。

さらに、前掲したように、憲法改革法一三七条によれば、最高裁判所に新たに任命された裁判官を含めて、上院議員である司法部のメンバーは、もはや討論における表決や議席を有する権利を持たないと定められ、従来からの慣行が確認されている。

3 最高裁判所の訴訟手続

従来の難解な裁判所規則は廃止され、公正かつ実効的に裁判を受けることができ、訴訟が手続問題に対する単調な争いとならないようにするために新たな規則（Supreme Court Rules 2009）が、二〇〇九年六月二九日に制定されている（施行は、二〇〇九年一〇月一日）。この規則は、民事・刑事の訴訟に等しく適用され、全体として平易な文言に改められている。また、本規則では、特別上告として、人権法上の争訟、地域に関する管轄権、EC司法裁判所、著作権訴訟などが定められている。これらのうち、地域に関する管轄権訴訟についてはすでに紹介したので、ここでは、人権法上の争訟に関する規則四〇条の規定を紹介しておくことにしよう。

最高裁判所規則四〇条一項 一九九八年人権法第四条に基づく不適合審査の問題が上告審に係属され、国王が当該上告の一方当事者でない場合には、補助裁判官は、当該争点について訴訟参加に関する二一日の告知を国王に付与しなければならぬ。

同二項 国王が訴訟参加を望むという告知がなされた場合には、担当大臣その他の担当者には、それぞれ訴訟参加が認められなければならない。

その他、最高裁判所規則の多くの規定は、旧規定を踏まえたものであるが、いくつかの重要な改正がなされているので、以下では、これらの改正点だけを箇条書きに示しておく。

① 規則一三条及び一五条 ここでは、最高裁への申立手続が規定され、許可申請が判断される前に、意見の申立てを行い、上訴を補佐する訴訟参加人 *intervener* について定められている。この規定は、従来とは異なっており、予め提出された書面を検討することなく、上訴許可付与の申請ができることになっている。

② 規則三五条 ここでは最高裁判所は、法的な助言をなすための調査官 *advocate* を選任することができ、専門・技術的な問題に関する鑑定人 *assessors* も選定できるとされている。

③ 規則三七条 本条で、最高裁判所には、執行停止の権限 *stay of execution* が付与されたのであるが、これは、非常に例外的な状況 *wholly exceptional circumstance* に限って認められるとされている。通常は、裁判所から執行停止の請求がなされることになっている。

④ なお、裁判の審理の妨げとならず、合意書にも適合する場合には、審議手続はすべて、記録され、ファイル化され、または放送できることになっている。

⑤ 規則九条 ここでは、出訴期間、規則の適合性や執行停止などのいくつかの手続上の決定を行うことのでき

る補助裁判官としての権限 Registrar Power が定められている。補助裁判官はこれらの問題を、書面または口頭の審理に基づいて、裁判官に付託することができる。

- ⑥ 規則七条三項 本条では、電子的にファイルされた訴訟記録はすべて、ハードコピーを用意しなければならない。また、ハードコピーでファイルされた訴訟記録は、電子的にも保存されなければならないと定められている。電子的なファイルの提出は、その文書のサイズが大ききものは、USBメモリー等を用いることができるが、そうでない場合には、eメールによるとされている。ただし、電子的に送付する情報の中には、信用情報やセンシティブな情報が含まれている場合であって、その安全性を保障することができない場合には、これを送信することは認められない。もちろん、その性質上、最高裁判所とのやり取りはすべて、信用にかわり、センシティブなものであるということができるのであるが、訴訟を利用する者は、安全が図られるような適切な手続を用いるように留意しなければならないとされていることになる。

- ⑦ 最高裁は、できる限り、電子的な申請が利用できるように、最大の配慮を行うことになっている（規則七条）。⁽¹¹⁾ というのも、審理手続について、かつて例がないほどの透明性を確保することが目指されていることから、インターネットで訴えを提起しようとする国民には、その事案に際して提出されたすべての訴訟記録を閲覧できるように配慮されている。このために、すべての訴訟記録は、PDFの形式で提供することができるようにになっている。

4 最高裁の役割と判決の紹介

最高裁の役割については、最高裁に関する研究論文の中で、次のようなイスラエルの最高裁判所長官 Barak の言葉が引用されていることにここでも注目しておきたい。⁽¹²⁾

「民主制における最高裁の主たる関心は、下級裁判所の判決に関する個別的な判断の誤りを正すことにあるのではない。このことは控訴裁判所(Court of Appeal)の仕事である。最高裁の関心は、より広範で、体系的な矯正という点にある。この矯正的な活動については、二つの主要な争点に焦点が当てられるべきである。つまり、法と社会とのギャップを架橋すること、そして、民主主義を守ることの二つである」¹³」

ここで、前者の法と社会との架橋ということの意味は、立法府との連携を図りながら、社会の変化に適合するように法を発展させることを意味するものであると考えられる。したがって、後者の民主主義を守るということは、単に形式的に民主主義を守るといことばかりではなく、基本的人権を形成する、とりわけ、すべての人の尊厳と平等という実質的な民主主義の維持ということをも包含していると主張されることになる。

最高裁判所は、一九七二年のヨーロッパ共同体法や一九九八年の人権法によってすでに付与された権限以上に広範な違憲立法審査権を新たに規定しなくても、このような戦略的な役割を十分に果たし得ると考えられていたことになる。また、行政決定に対する本案判断を行う際に、イギリスの伝統的な司法の自己抑制の慣行とも適合するような役割に限定されることも強調されている。つまり、通常の民事・刑事の訴訟は通常裁判所で処理され、憲法上重要なケースだけが新たに最高裁判所に付託されると考えられていたといえよう。つまり、人権訴訟やヨーロッパやその他の諸国との関係に関する訴訟、例えば条約の解釈問題や主権免責に関する概念論争、スコットランドやウェールズなどの地域問題などが、最高裁判所創設にあたっての典型的な対象事例であると考えられていたわけである。

そこで、実際に動き出した最高裁がはたしていかなる事案をどのように判断しているのかを垣間見ておくことは重要であると思われるが、この点についての詳しい検討は後考に委ね、ここでは、ともかくも、行政側の主張が退

けられた、ごく最近の注目すべき判決について、その概要を紹介しておくことにしたい。

(1) 一月二五日の銀行手数料 bank charge 判決⁽¹⁴⁾

ここでの争点として最高裁判所に判断が求められたのは、当座貸越に対する銀行手数料が公正かどうかという実体問題ではなく、公正取引庁 Office of Fair Trading には、当該手数料が公正かどうかの調査を開始できるか、という手続（権限）の問題であった。現在、銀行に預金があつて、クレジット決済が可能な利用者には、その提供するサービスに対して手数料を取らずに、小口の銀行サービスが提供されることになっている。したがって、認められた範囲内での超過引き出しの利用者に対しては、銀行から借り入れている金銭に関する利益に対しては手数料が課され、当座貸越に対する利用者には、貸出総額に対する利益についてばかりでなく、それぞれの個別的なサービスに含まれる定額の利用料に対しても手数料が課されることになっている。

公正取引庁は、消費者契約の約款の公正さを評価する権限を有しているが、その調査権限は一九九九年消費者契約規則における公正契約約款の中で定められた範囲内に限定されると規定されている。同規則六条二項 b では、契約約款の公正さの評価は、為替について適用される商品やサービスに対する場合と同様、価格や報償の適切さには及ばないことになっている。つまり、金銭価値との相関性に関する公正取引庁の調査権限はここでは排除されているのである。

本件について、控訴院は、こうした金銭相関性の排除が、契約の中核的な約款のみに適用され、当座貸越に対する手数料のような周辺の約款には適用されないと判断した。このような法律解釈に基づいて、公正取引庁による、銀行に対する公正さに関する調査権限を是認する判断が示されたわけである。これに対して、最高裁判所は、全員一致で、公正取引庁の調査権限を否定する立論を展開する銀行側の主張を是認して、当座貸越に対する手数料

は上述した金銭相関性の範囲内の問題であると判示した。つまり、本件の手数料は、提供される銀行サービスのために、利用者によって支払われる価格の一部であると判断し、消費者契約規則上、その適正さを公正取引庁が調査することはできないとする注目すべき判断を下したのである。

なお、本件について、公正取引庁は過去二回の判決、すなわち、二〇〇八年四月の高等法院判決と二〇〇九年二月の控訴院判決で、勝訴判決を受けていただけに、今回の最高裁判決での逆転敗訴は、識者の間でも意外であると捉えられているようである。兎も角も、本件判決によって、最高裁は、一九九九年の消費者契約規則の公正契約条項という漠然とした法に基づいて、手数料について調査できるとしてきた公正取引庁側のこれまでの判断を誤りであるとしたのであり、手数料が公正であるのかどうかの実体判断までは行っていないが、最高裁が、その公正さについてチェックできるかという点については、積極的な判断を下しているだけに、本件の最高裁判決の影響力がどこまで及ぶことになるのか、今後の動向が注目される⁽¹⁵⁾。

(2) 一月二六日の強制退去処分異議申立て事件判決⁽¹⁶⁾

本件は、ナイジェリアとカメルーンからの入国者に対して、内務大臣による退去決定が下されたが、両名は、人権及び庇護権を理由に上訴、しかし主張が認められなかったので、退去命令が発せられることになったが、両名はなお内務大臣に対して異議の申立てを提起し、当該異議申立てが、却下されたことを受けての事案である。その後、両名は、さらに、退去命令の取消を求めて司法審査を申し立てたが、その際に、イギリスからの退去措置は、人権侵害でもあるとの主張を行った。

本件訴訟の争点の一つとして、内務大臣の決定に対してすでに上訴を行ったにもかかわらず、再度同じ理由でイギリス国内において申立てをなすことが一時不再理に当たらないか、ということが論点とされた。内務大臣は、申

立人が国内に在留したまま、二〇〇二年の国籍・移民・庇護権法九二条四項 a 上の庇護権請求あるいは人権請求を再度行うことはできないと主張した。

これに対して、最高裁は、四対一の多数で、内務大臣の主張を退けた。そこでは、一旦却下された庇護権法上の請求については、二〇〇二年法九四条に明文の規定がないとか、九六条によって排除されているという場合を除いて、同法八二条及び九二条に基づいて、イギリス国内での訴訟の提起を認めるべきである、と判断した。本件は、内務大臣が新たな訴えとして訴訟の提起を認めるか否かについて、最高裁が法の趣旨を拡張して積極的な判断を示した事例として注目に値する。

なお、ヘイル裁判官による反対意見は、以下の通りである。二〇〇二年法九二条四項 a の「請求」claim という文言は、一九九三年法に関する貴族院判決（Onibyo 事件、R v. Secretary of State for the Home Department, ex part Onibyo [1996] QB 788）で示された意味と同様に解されるべきである。すでに司法的な解釈が示されている二〇〇二年法の意味を新たに解釈する必要はない。九四条及び九六条の要件は、議会が明文の規定なしに、「請求」に関してこれまでに確立してきた意味を放棄できるものと解してはならない。とりわけ、当該付加条項が再度の請求に好意的であるということもできない。また、ヘイル裁判官は、上告人である内務大臣の解釈が、イギリスの国際的な責務を覆すことになるとの主張にも次のように反論する。すなわち、庇護権あるいは人権を理由に繰り返し請求を行う者は、すでにイギリス国内において、これらの理由に基づいて、上訴する権利を享受していると解することができるからである。ここでは、イギリスにおける上訴制度に基づいてなされた第一次的判断を認めるという現行の制度は、国際的な責務に十分適合していると考えられていることになる。

- (3) 一月二六日の地方公共団体の児童保護行政サービスに関する判決⁽¹⁷⁾

地方公共団体は保護対象の児童の必要に応じた様々な行政サービスの責務を負っている。これらの児童に対しては、住居やその他の行政サービスを成人とは別に提供することができるとされている。本件では、ある若者について、児童であるかどうかの認定をめぐって争われたが、最高裁判所は、全員一致で、この問題については、地方公共団体ではなく、裁判所が最終的な判断権を有するとの判断を下した。

最高裁は、A君とM君の事案というそれぞれに異なる二件の事案について判断したのであるが、両事案にはその他の多くの場合に共通する争点が含まれていた。本件の共通点は、A君とM君とは、ともに単身でイギリスに入国し、庇護権を申請した点にある。また、両者は一八歳未満であると主張したが、両名はともに、地方公共団体・ソーシャルワーカーによって、成人であるとの認定を受けている。この結果、住居への入居資格が認められなかったわけで、このことを理由に、当該地方公共団体の決定が争われたのである。

本件の最高裁判所における争点は、次の二点に集約される。

第一に、住居を提供する地方公共団体の責務及び一九八九年の児童法に基づく行政サービスの提供義務ということを、地方公共団体が児童であると認定した者にだけ負うことになるのかどうか（したがって、その決定は、最終的に地方公共団体がなすことになるのか）あるいは、児童であると法律上の認定がなされた者に対して、児童法上の責務を負うことになるのかどうか（したがって、その決定は最終的には裁判所でなされることになるのか）が、第一の争点である。

第二に、住居の入居決定が、その市民権上の決定と言えるのかどうか、したがって、その決定手続は、ヨーロッパ人権規約六条に基づいて、独立かつ公正な裁判所での公正な審理に服さなければならないのかどうか、がいま一つの争点とされている。

最高裁判所は、これらの争点を踏まえて、全員一致で、これらの上訴を認める判断を示した。上記の第一の争点

については、一九八九年法による「児童」の意味は、法律上認定される児童であると考えられなければならない。その上で、当該児童にとって、同法の意味の範囲内で、必要とされるものが何かという問題については上記の児童の意味についての論点とは異なる問題であるとされて、これらを適切に区別する立論が展開された。つまり、この点の判断は、ソーシャルワーカーによる専門的な評価に服する価値判断の問題であるとされたのである。しかしながら、地方公共団体には、なお、その者が児童であるかどうかの第一次的判断権があることは認めたものの、この地方公共団体の判断に対して争いがある場合には、裁判所がこの点に関して判断を下すことができる唯一の存在であることも判示された。

第二の争点に関しては、第一の争点に関する結論に照らせば、人権規約六条の適用に関する確かな結論を改めて示すことは不要であると判断された。判決の中では、一九八九年法に基づいて児童への住居の提供が市民的権利であるかどうかの決定は回避されたが、規約六条がこの種の福祉サービス請求に対する司法審査適合性を要求するという判断については消極的ながら肯定する判断を下している。なお、ホープ裁判官（副長官、本件の主任裁判官）は、一九八九年法に基づく住居の提供についての地方公共団体の責務が、規約六条の意味の範囲内での市民的権利といえるかどうかについて、消極的に解する補足意見を書いている。

5 開設から二ヶ月間の最高裁の姿

すでに繰り返し述べているように、新たに創設された最高裁については、スコットランドやウェールズという地域に関する管轄が加えられた以外には、最高裁の創設によって、イギリスの最上級の上訴裁判所の管轄権が大きく変更されたと言ふことはできない、との評価が一般的なようである。つまり、新設された最高裁に対する評価は、その創設によって決まるというよりは、むしろ長期的な視点にたって、あるいは、最高裁の日々の具体的な活動を

通じて、さらにはメディアのレンズを通して次第に確立されてゆくのを静かに見守るべきであるということになるか。いずれにせよ、新設された最高裁は、国民に開かれ、利用しやすいものとすることをその第一の目標に掲げていることは、すでに紹介したところからも明らかであろう。そのために、例えば、審理手続についても、テレビやラジオで放送をしようか、というようなある種、ラディカルな決定を求める見解もないわけではない。その是非については、留保が必要ではあるが、いずれにせよ、これらの様々な考え方の背後には、イギリスの現代的な憲法問題の解決に際して、最高裁が果たすべき役割の重要性が改めて意識され、最高裁の意義を国民に対してより分かりやすく、キチンと理解させる必要があるとの強い意志の表れを感じ取ることができる。

また、最高裁には、かつての貴族院に係属していた事例を含めて、現在でも一〇〇件弱の事案が係属しているのであるが、審理は比較的迅速に進められているようである。⁽¹⁸⁾ 審理を傍聴した印象からしても、その審理手続においては、裁判官と弁護側との間の率直な意見交換によって一つ一つの証拠の内容が確認され、争点が絞りこまれ、さらには、弁護側が引用する判例と対象となっている事例との異同が丹念に確認されてゆくなど、それぞれの論点について、各裁判官が、弁護側の主張に対して自由に発言し、弁護士と判事との間のディスカッションを通じて判決の骨格が決められてゆくさまには、ある種、日英間の文化的な違いをも自覚させられるほどの驚きを禁じ得ない。

イギリス最高裁は、二〇〇九年一月までのこの二ヶ月間で、八件の判決を下した。その内容についても、銀行の手数料に関するものをはじめとして、先に紹介した三件の判決では、何れも、国、地方公共団体の主張を退ける判断を下し、終審裁判所としての最高裁の役割を強く打ち出すものとなっている。このことがイギリス型の立憲主義を、アメリカ流の司法審査型に近づけてゆくことになるのかどうか、今後のイギリス最高裁の動向を、注意深く見守る必要があるように思われる。

- (1) 最高裁判所制度の概説については、Rajeev Thacker, *The New Supreme Court, Legal Action Law & Practice*, Oct. 2009, p.20-21 及び最高裁判所のホームページ <http://www.supremecourt.gov.uk> を参照。
- (2) 筆者は、本稿執筆中の現在、ロンドンで在外研究中であって、本来参照すべき邦語文献につき、必ずしも十分に参照できないのみならず、単なる研究ノートに過ぎないものを、磯部力先生の献呈論文とせざるを得ないという誠に不本意な仕儀となってしまった。この点について、磯部力先生にはお詫びの申し上げようもないが、文字通りの拙稿ではあるが、これまで先生から戴いた計り知れないご鴻恩に対する微意の印として、本号に掲載させていただくことをお許し願いたい。先生には、今後とも、変わらぬお元気で、後進をお導きくださいますようお願い申し上げます。
- (3) R (Purdy) v Director of Public Prosecutions [2009] UKHL45, 30 July 2009, the Times, 30 July 2009.
- (4) *The Sunday Times*, 23 August 2009.
- (5) 最高裁の法律上の根拠としての立法と実施命令 Legislation and Practice Directions については、まず設置の根拠としての憲法改革法がある。その手続準則については、Supreme Court Rules 2009 SI No 1603、訴訟費用については、Supreme Court Fees Order 2009 SI No 2131 が規定されている。加えて、一四の Practice Direction が最高裁判所長官によって定められている。
- (6) 枢密院司法委員会の審理は、最高裁判所の第三法廷 Court 3 で行われ、五名の最高裁判事がコモンウェルスからの事案を審理し、三名の最高裁判事がその他の事案を判断するようになっている。
- (7) 制定法については、*Current Law Statutes Annotated* 2005 Vol. 1 を参照した。
- (8) R. Stevens, *The English Judges: Their Role in the Changing Constitution*, Oxford, 2002, p.152.
- (9) Brenda Hale, "A Supreme Court for the United Kingdom?", (2004) 24 *Legal Studies*, p.44.
- (10) C. Turpin = A. Tomkins, *British Government and the Constitution*, 6th ed., 2007, p.126. 又その他に文獻として、Carnwath, 'Do we need a Supreme Court?' (2004) 75 *Political Quarterly* 249; Hale, 'A Supreme Court for the UK', (2004) 24 *Legal Studies*, 36; Masterman, 'A Supreme Court for the UK', (2004) PL 48; Weber, 'Supreme Court, independence and democratic agency', (2004) 24 LS 55; Woodhouse, 'The Constitutional and Political Implications of a UK Supreme Court', (2004) 24 LS 134; Ryan, 'The House of Lord and the Shaping of the Supreme Court' (2005) 56 *Northern Ireland Legal Quarterly* 135 などがある。
- (11) 最高裁判所規則二十条一項では「すべての対審は、司法上の利益や公共の利益の観点から上告審理の一部を非公開とする必要がある場合を除いて、公開の法廷で審理しなければならない」と定められ、同二十八条一項では「判決は公開の法廷で言い渡すことが必要」と公開原則が規定されている。
- (12) Brenda Hale, *op. cit.*, p.42.
- (13) Aharon Barak, 'Foreword: A Judge on Judge: The Role of a Supreme Court in a Democracy' 2002, 116 *Harv LR* 19 pp.28-29.

- (14) Office of Fair Trading (Respondents) v Abbey National plc & others (Appellants) [2009] UKSC6.
- (15) 一例として The Independent, 26 Nov. 2009 pp. 8-9. 参照。なお、銀行側は当座貸越に対する手数料として、年間合わせて約二六億ポンドを徴収しており、今回敗訴すればこれを失うとともに、消費者から請求されている約六〇億ポンドの返還も迫られる可能性もあったと報道されている。
- (16) BA (Nigeria) (FC) (Respondent) v Secretary of State for the Home Department (Appellant) & Ors. PE (Cameroon) (PC) (Respondent) v Secretary of State for the Home Department (Appellant) (Consolidated Appeals) [2009] UKSC7.
- (17) R (on the application of A) v London Borough of Croydon and one other; R (on the application of M) v London Borough of Lambeth and one other [2009] UKSC8.
- (18) たとは、先に挙げた銀行手数料の事案では、二〇〇九年六月三日～二五日の三日間で集中的に審理された上で、一月二五日に判決の言渡しが行われている。

II イギリス下院の現在⁽¹⁹⁾

I 議会とは何か

各議院は、法人格 corporate legal personality を持たないので、それらは法的な観点からいえば、institutions とは言えない。ただし、上院が、司法的な機能を果たす場合には、記録裁判所 a Court of Record と位置付けられてきたことは、前述したように、上院が最高裁に変わっても同様に解されている。このことは、両院が行っていることの多くについて、裁判所が、議会制定法に関する場合を除いて、審査することができないということの意味している。それ故に、従来、「議会」行為や「行政」行為などの政治的行為は広く、裁判所の管轄外とされてきたのである。

さらに、議会は法的観点からだけでなく、社会的、文化的な観点からも、「制度」institutions と位置付けることはできない。とりわけ、下院は、総選挙後のある時点までは、議長も、委員会も存在しないのであるから、組織

化された制度であるということは到底言い得ない。そもそも組織でないものであるから、権限を行使することができないことも当然であろう。総選挙が終わり、委員会の設置・諸手続が機能するまでの間の存在を、議会と称することは難しいことになる。

そこで、以上を前提として、主権的機関としての議会とは、要するに、委員会が設立され、委員が任命された時にはじめて、議員の集合体としての独立の法人としての議院が形成されるということになるのであるのか。この点（20）が、イギリス議会を考える場合の第一の難問である。

次に、ケノン Kennon 氏がすでに指摘しているように、^{（21）}議院それ自身が改革する能力を有していて、しかも、その時代の政府が受け入れることができる改革であれば、必ず実現できるという共通に抱かれてきた誤解がある。このことは、同質の団体、政府、与党幹部議員や平議員、ときには反対党が、どうして現代化委員会やその他の特別委員会が提案した改革案に反対するかを説明する根拠を提供しているようにも思われる。つまり、議会改革は、多くの場合、公益に明らかに資すると思われる場合であっても、政府あるいは同質な政党制度それ自身の利益には必ずしもならないことが含まれていると解される場合がありうるからである。

議会が、法人として行動することを要求される場合、例えば特権委員会の勧告に対して表決する場合であっても、これを一体としての法人＝議会の行動と同一視することは、実際上は、フィクションに過ぎない。ハンサード委員会が、二〇〇一年の「議会のための挑戦」The Challenge for Parliamentと題する研究報告書の中で認めているように、議会は、そもそも政府に責任を課するような連带的な機能を促進する法人的なエートス corporate ethos を欠いているとされているのである。議会が時に有する法人的なアイデンティティーあるいはその精神は、政党への忠誠心や党の党議拘束（紀律）によって、いとも簡単に、ひっくり返されてしまうことになるからである。

2 下院の現代化

下院の現代化委員会は、一九九七年の労働党大勝の総選挙の後に、Anne Taylor を委員長として下院に設置された。その後、委員長には、Margaret Beckett、二〇〇一年の選挙後には、前外務大臣の Robin Cook が就任し、とりわけ、クックによって、より一層の現代化プロジェクトがすすめられることになった。

その際の議会の現代化のための視点は、次の五つに集約できる。すなわち、第一に、表決における動議の提出に際してのオペラハットの着用など、下院において実際には行われなくなった旧来の慣行の廃止が挙げられる。⁽²²⁾第二に、議会の歴史や議会の建物ではなく、議院の今日の役割に焦点を合わせて創設されたビジターセンターや議院ガイドなど、議會を国民に、より一層接近し易いものにするための諸改革が挙げられる。第三に、国会議員が家族と共に過ごせる時間をこれまで以上に確保するために、審議時間の改革も図られた。現代化委員会の勧告「審議計画の改革」A Reform Programme (HC 1168, 2001:2) の中で、下院の議事日程について、議員が予め自らのプライベートループな計画を立てることができるよう、事前に審議計画を提示すべきことが求められているのはその具体化である。第四に、政府の立法への優先的な審議手続の導入が挙げられる。たとえば、政府法案の会期継続審議を認める手続や立法手続のための審議促進手続などがその例である。これらの改革は、政府優位の手続を認めることであつて、議会の政府統制機能を強化するための議會権能の強化とは異なる観点からなされた点に留意が必要である。第五に、政府法案の可決手続の迅速化など議事手続の現代化も挙げられることになる。

政府法案や政府の政策に対する議會監視機能を改善することは、政府にとって必ずしも都合のよいものばかりではないが、他方で、政府のサポートなくして、これらの改革が実現するということもできない。議會の監視機能を高めるためには、政党、とりわけ政府を形成する政権政党に対してバックベンチャーが優位する体制に改めてゆることが必要で、この意味で、議員に対して新たな負担を課すことがイギリスにおいてもさらに求められているとい

うことになっている。

(1) 立法過程の改革

一九九七年以降、現代化の旗の下で行われた改革は、政府が立法を円滑に可決することができるようにすることであった。まず、会期継続審議の導入について、上院では二〇〇二年夏に、自動的に会期を継続する手続改革に同意を与えた。ただ、そこでは上下両院がどのように共同して会期継続を行うかなお不明確であったが、会期継続の導入は、反対党から政府に対するそのもつとも強力な武器を奪い取る結果を招いた。

また、法案のプログラム化、審議時間の固定化なども制度化されることになった。一九九七年から九八年会期において政党間の合意によって一七法案がプログラム化されている。加えて、プログラム動議がより柔軟に提出できるようにするための勧告が、二〇〇〇―〇一年の現代化委員会の報告書の中で展開されている。さらに、二〇〇一年の規制改革法 the Regulatory Reform Act では、立法の停滞を改善するために、第一次立法による規制ではなく、命令による規制を活用することが定められて、立法の負担軽減が図られている。この点は、人権法の救済命令規定によって、命令に対する不適合審査が可能とされたことと関連しているといえよう。

ところで、法案の監視ということは、従来、次の三つの目的から行われてきたと言われている。第一に、政府提案の監視という文字通りの意味がある。次いで第二に、提出された法案の欠陥を修正するという観点から広範に行われるものを指して言われる場合がある。そして第三が、大臣に反論し、これに反撃を加えるという意味での監視ということが含まれている。監視におけるこれらの目的に関連すれば、第一の目的は、下院のように二大政党による対立的な制度のもとでは実効的に行使用することは難しく、第二と第三の目的からする監視は党派的な観点からなされる傾向が強い。

Feldman)によれば、監視は、あらゆる法案に一貫して適用されるべき基準に基づく適合性審査を含むべきであると説かれている。⁽²³⁾ こうした基準が、政治的な考慮や党派的な観点から選択されることは適当であるとは言えない。したがって、監視という考え方は、下院における立法手続の中心的な機能とされる、政党制に基づく賛否の判断ということとは全く異なる過程であるということが自覚されなければならないこととなる。

人権法の制定は、立法に対するある種の審査基準を定立した。そこでは、人権委員会が、人権規約との不適合審査を行うことになっている。しかしながら、不文憲法体制であることは、政党間で合意された厳格な基準としての「憲法」を有することとは異なるから、これを基準として下院で監視を行うことは難しい。イギリスは不文憲法体制であるがゆえに、共同体法の強化に端を発した憲法の法典化への自覚が弱いとされてきたことをいかに克服してゆくのか、この問題こそが、議会による行政（政府）統制を実効的なものとしてゆくためのイギリス憲法学の不断の課題とされているのである。⁽²⁴⁾

ただ、法律案における多くの条項の審査については、本来、常任委員会あるいはその他の立法過程で精査されるという仕組みには必ずしもなっていない。それ故に、立法の精査はむしろ上院において行われているといわれるのであって、議会下院の今日における主たる役割は、政府提案に合意を与えることに過ぎないと考えられていることに留意が必要である。

(2) 下院改革と議院の同質性

当時院内総務であったロビン・クックは、二〇〇二年五月のハンサード協会のレクチャー（論題は「議会と国民―下院の現代化」）の中で、一年に二度、リエゾン委員会で審議するという首相の表明を受けて、特別委員会の改革が重要であると述べた。彼は、その講演の中で、選挙民が政党や議院を監視するためには、議院の多数派から独立

した新たな選出委員会が必要であると主張した。ここでは、特別委員会が多数派の意向から独立することが重要であると考えられたのである。

その際に難しいのは、議員が、議会人であると同時に政党政治家でもあるという点である。したがって、議院とは、実際には、政党への忠誠心をもつ議員の集合体ということにはならないのであるが、その忠誠心ということが、議院それ自体の共通目的という意味に容易に置き換えられてしまいがちであるということが問題を複雑にしている。

まさに下院での同族的な仕組みが維持されてきたが故に、選挙民との関係が切斷されずに継続されているのであって、このことから、政党の党議拘束は次第に小さくなっていると説く、ロビン・クックの観察は議会の一面を雄弁に物語っているといえよう。ただ、このことは、換言すれば、選挙民が、それぞれの階層に明確に区分けされているわけではないという事実、あるいは、政党がそれほどイデオロギー的な存在でもないということなどによって、下院の同質的な体制が支えられていると考えられていることにも通じることになる。この下院の同質性をいかに評価すべきかがイギリスにおける議会制をめぐる重要な問題となり続けているわけである。

したがって、選挙制度を変更して、下院に比例代表制度を導入すれば、議会政治を抜本的に変更することが可能であるとも考えられることになる。ただ、このような選挙制度改革のみならず、議事手続の抜本的な改革を行うためには、政府の同意なく、これらを行うことは実際には不可能に近く、その実現は容易ではない。

そこで、ロビン・クックが、国会議員や議会の立場を改善するために必要な三つの要諦を挙げているので、ここでもそれを引用しておこう。

第一に、議員は、同族的な構成員としてではなく、個人として、ある事柄に対して責任を負うようにしなければならない。なぜならば、投票の結果は、政党の幹部ではなくそれぞれの議員個人に求められるべきであるからであ

る。

第二に、メディアも、対立ということに気を病む必要もないし、より円熟したものへと成長してゆくべきである。

第三に、下院は、現代的であるように見せる必要があり、その歴史的なイメージをある程度取り除く必要がある。

3 下院における行為準則

(1) 議員の行為準則

イギリスでは、一九九〇年代半ばに、下院での不正行為に関連するスキャンダル事件が噴出した。この種の典型的な事件が、ハロッズのオーナーであるアルファイド氏から金銭やその他の便宜供与を受けていた Neil Hamilton 議員の事案であって、マスコミが連日、大々的に報道するなど、一大政界スキャンダルに発展したことは周知の通りである。⁽²⁵⁾

これらの議員の行為準則をめぐる事案は、議員自身のルール違反が問題とされたのであり、これらのルールによれば、贈収賄は「議院に対する重大な不正行為」であると位置づけられている。したがって、議会質問に際して金銭を受領するというような行為は、腐敗防止法上の犯罪行為とは構成されず、裁判所はこれらの議事手続に対する管轄権を有しないと考えられてきたのである。

また、国会議員と外部団体との関係については、これらの関係が直ちに違法であるとはされず、その利害関係が利害関係登録簿に登録されている限り、許容されるものであると考えられている。また、公共の利益の観点からすれば、議員事務所も議員の個人的な利害関係に含まれる財産であると看做される。以上を踏まえて、一九九五年の

公的生活の基準に関する委員会の第一次報告書の中で提示された利害関係に関する改革の多くは、その後、これらを実現するためのプロセスに移行されてゆくことになった。そこでは、まず、行為規範として、公的生活に関する七原則が確認されている。すなわち、

- 1 **無私性** 公職についている者は、公共の利益に基づいてのみ行動すべきである。また、財政上の、あるいはその他の物質的な便宜を議員自身、家族、あるいは友人のために得るために、行動してはならない。
- 2 **清廉さ** 公職についている者は、公務の履行に際して、何らかの影響を求めるようなことを、財政的あるいはその他の責務に基づいて外部の個人又は組織に対して求めてはならない。
- 3 **中立性** 公的な職への任命、契約の締結、報酬や便宜供与を受けて個人的な相談にのることを含めて、公務を行う際には、公職についている者は、法律を順守するように行動すべきである。
- 4 **説明責任** 公職についている者は、国民に対する決定及び諸活動に対して説明責任を負い、かつ、その職務にとって適切であると考えられる調査にはどんなことでも、それに応じるものとする。
- 5 **公開性** 公職についている者は、彼らが行ったあらゆる決定や諸活動について出来る限り公開しなければならない。彼らはその決定に関する理由を示さなければならず、より広範な公共の利益が明確に示された場合に限って、情報を制限することができる。
- 6 **誠実さ** 公職についている者は、公務にかかわる一切の私的利害関係を宣言する責務を有し、かつ、公共の利益に反するとして提起された一切の争いを解決するための手段を講じなければならない。
- 7 **指導性** 公職についている者は、指導性や先例によるこれらの諸原則を促進し、サポートすべきである。

また、公的生活の基準に関する議会コミッショナーが、ルールに基づいて議員にアドバイスを与え、行為規範に関する違反行為を調査するために任命されるに至っている。さらに、利害関係登録、利害関係の開示及び利害対立の回避に関するルールも厳格に定められた。また、登録要件については、二〇〇〇年法を経て、二〇〇二年法によってさらに修正が加えられている。

(2) 議員経費問題の処理

ところが、議員経費問題に関しては、二〇〇九年に、『デイリー・テレグラフ』紙による告発を受けて、一大スキャンダルに発展した議員経費の不正処理問題について言及しておく必要がある。これへの対応として、下院は、新たに下院に特別委員会「公的生活の基準に関する委員会」(Christopher Kelly 委員長)を設置して、問題の究明とその改善策の検討を行い、それらの対応の中で、二〇〇九年七月には、「議会基準法」Parliamentary Standard Act 案が可決され、その中で、独立議会基準局 Independent Parliamentary Standards Authority, IPSA が設置されて、同年十一月三日には委員長が指名 (Ian Kennedy) 、その他の四名の委員も任命され (委員の中には裁判官・元議員・会計官が含まれている)、二〇一〇年春からは、同基準局で、実際に議員経費問題についての監視が行われることになっている。

さらに、上記特別委員会は、二〇〇九年一月四日に、下院議員の経費に関する調査報告書を公開している。⁽²⁶⁾ この勧告のなかで示された下院議員の経費問題に関する改革案の骨子は、次の四点に集約することができる。

第一に、「議員のスタッフ」に関連して、従来の取り扱いとその改革案は次の通りとなっている。すなわち、

- ① 議員は議会業務をサポートするスタッフを雇用するために、年間、一〇万三八一二ポンドまでを要求するこ

とができることになっているが、この点についての変更はない。

- ② 国会議員のスタッフは国会議員自身によって採用されてきたが、今後は、家族を有給のスタッフとして採用することを禁止する。

- ③ 国会議員のスタッフを政党の政治活動支援のために用いることは、国会議員スタッフのための下院の行為規範に違反するものとされてきた。このことは今後も維持されるが、より明確にスタッフのための行為規範とされるべきで、国会議員は、その規範を順守し、議会経費を適切に利用する旨を記した証書に、毎年署名すべきものとされた。

- ④ 議員経費の金額は一律に決定されることになっていたが、各議員はその支払限度額の範囲内でスタッフをどのように配置するかは裁量権を有することになっている。また、議員には、一定の範囲までのボーナスを支給する裁量権も付与されている。これらの点は今後も維持されるが、よりよい雇用慣行に関する指針が、新たに任命された規制権者（独立議会基準局 IPSA）によって示されるべきであるとされた。

- ⑤ 国会議員のスタッフには、加算された手当の中から、失業手当が支給されることになっていた。この点について、スタッフの失業手当は新たな規制権者（IPSA）によって一律に支給されるべきであるとされて、各議員に加算される手当の額は減額されることになった。

第二に、議員のオフィス等への活動経費についてであるが、議員事務所の運営経費その他の活動経費として、現在では、二二万二九三ポンドまでが支給されているが、この点は変更されない。

第三に、通信費についてであるが、現在では、選挙区との通信手当として、年額一万四〇〇ポンドを議員は要求することができることになっている。改革案では、これらの通信手当を廃止する。これらの通信経費については、

現行の事務所経費などの運営経費の中から支出することに変更されることになっている。なお、現行の政策立案経費については引き続き支給されるとされている。

第四に、旅費についてであるが、現在、議員は自宅、選挙区と議員事務所間の議会活動に関する旅費の一切を請求することができることになっているが、改革案では、合理的な移動費用として認められるもののみを請求することができるとして、あくまでも選挙民と同様の方法でこれらを請求しなければならないと改められることになっている。また、国会議員が選挙区あるいはロンドン以外の自宅への旅費を請求することも禁止されることになった。また、議員には、これまで、ファーストクラス相当の旅費が自動的に支給されてきたが、今後は、ファーストクラスを利用する根拠が正当化できる場合に限って、支給されると改められるとともに、イギリス国内及びヨーロッパへの出張については、その飛行券はエコノミークラスの費用分だけが支払われるように改めることが勧告されている。さらに、家族分の旅費の請求については、引き続き認められるものの、ファーストクラスの請求をするとは原則としてできなくなった。

第五に、議員が領収書を提出することなく、飲食や物品の購入をなした費用について一日二五ポンドを限度に請求することができる従来の特別手当制度を廃止する。ただし、議員がホテルに滞在する場合には、領収書の提示を条件に、一晚二五ポンドまでの飲食代金を請求することができるとされている。

第六に、総選挙によって議席を失うか、議員を辞職した者が、新たな生活を始めるための準備金として従来支給されてきた、給与の年額の五〇%から一〇〇%までの助成金も減額されることが勧告されている。

以上のような勧告の内容は、総じて現役の議員たちにとってかなり厳しいものとなることは否めない。果たしてこの報告書が文字通り実施されるかどうかは、二〇一〇年春から実際に活動を開始する独立議会基準局の監視如何にかかっているといわれていること⁽²⁷⁾をここでも付言しておきたい。

(3) 手続上の諸問題

さらに、議員の利害関係に関する問題については、議員に対する調査手続及び懲戒などの処罰に関する点が論点となり得る。議員に対する申し立てについては、懲戒のような法的効果が伴わない場合がある一方で、議員の法的権利に直接に影響を及ぼす、議員歳費の停止や登院停止といった重大な不利益を伴う場合もある。しかしながら、これらの結果については、裁判所等の外部の独立機関において、その事実認定を争うことはできないとするのが、これまで頑なに厳守されてきた「議会特権」の考え方であった。⁽²⁸⁾

その一方で、国会議員に対する不服申立て手続が、人権侵害となる場合に、議会特権の問題として議会内部だけで問題を処理することは、裁判所や審判所での裁判を受ける権利を保障した、ヨーロッパ人権規約六条違反となる可能性も指摘されている。この点、ヨーロッパ人権裁判所は、人権規約六条に基づく裁判を受ける権利の規約上の要件から、議会が免除されるものとは考えないとの判断を下していることが注目される。⁽²⁹⁾ 人権裁判所は、議員からの申立てについては、裁判所等の管轄権に属すると判断し、議院や委員会によって行われた事実認定に対しては、裁判所に上訴することもできると判断したのである。

これに対して、下院側は、議会コミッショナーの役割はあくまでも議会内部機関での判断に過ぎないと反論してきた。つまり、議会コミッショナーは、独立の機関とはいえず、制定法上の組織でもないことから、最終的には議院自身が処罰を行うことができるものと考えられてきたわけである。ただ、そうだとすれば、議会コミッショナーは独立機関でも、公平な機関でもないものであるから、人権規約六条によって求められるような公正な手続に適合する内部手続機関とは言えないとする批判が妥当だろう。

いずれにせよ、ヨーロッパ人権裁判所あるいは新設の憲法裁判所が新たに設置された独立議会基準局をいかに位置づけることになるのか、憲法裁判所等が果して事実認定権を行使することができるようになるのかなどに関連し

て、現在の下院の側から、いわば議会特権に関する管轄権を自発的に、放棄することによって実現が可能であろうと想定することはほとんど見込みのないことのように思われる³⁰。

4 小 括

議会改革の要諦は、政権が変わった直後にそれが着手されなければならないことであり、とりわけ総選挙の結果、政府が安定多数を獲得した場合に、下院が政府の責任を従来以上に追及できるとするような趣旨の改革を、政権獲得から、かなり時間が経過したのちに、行うことができると思えることは現実的であるとはいえない。また、選挙制度が現在の小選挙区制から比例代表制度へと改められない限り、下院が政府に対する監視機能を十分に果たすことができると位置づけることも説得力をもつ議論とは言えない。

このように、下院が政府統制機能を十分に果たすことができず、さらに、上院からも司法機能を奪うようなことになるならば、そこで残された選択肢としては、裁判所による司法的介入を強めるほかその他に手段はないことになる。このような思考は、議会や政府などの政治部門を国家構造の中核として、このことが政治家によって受容されていることを前提とする「政治的憲法」the political Constitutionという考え方からではなく、裁判所による司法審査権を中核とする「裁判規範」法典としての憲法」the legal Constitutionという考え方を前提としてはじめて基礎づけられることになる。というのも、政治部門への信頼は、一九九〇年代の議員による金銭を受領しての議会質問などのスキャンダル事件を契機に、大きく低下の一途を辿っているからである。このことから、下院の行為規範に基づいて、申立てを行った者に対する公正な基準が適用されるような場合であれば、司法審査によってその適否が判断されるべきであるとの主張も有力に唱えられるに至っている。

これに対して、下院の側は、なお、議会特権を理由に、そのような司法審査には応じないとの態度を墨守してき

たわけである。今後の議論の一つの方向性として、下院のより一層の現代化、つまり、議事手続上の判断についても、最高裁判所などによる司法審査の可能性をより広く認めてゆく方向、その意味で、従来イギリスで強調されてきた「政治的憲法」の考え方を克服する途が積極的に模索されはじめていることに⁽³¹⁾、ここでも注目して、ロンドンからのレポートを一先ず閉じることにしたい。

- (19) イギリス下院の動向の概説としては、Dawn Oliver, 'Constitutional Reform in the UK, 2003', p.171 et seq.を参照した。
- (20) B.Winey, 'The Autonomy of Parliament' in D. Oliver = G. Drewry eds, *The Law and Parliament*, 1998.
- (21) A. Kennon, *The Commons: Reform or Modernisation*, Constitution Unit.
- (22) この点については、下院現代化委員会の第四次報告書を参照。HC600, 1997-8°
- (23) D. Feldman, 'Parliamentary scrutiny of legislation and human rights', [2002] PL, p.328.
- (24) この点については、憲法典を有するアイルランドとの対比が説かれているが、ここでは指摘にとどめた。
- (25) この点、詳しくは、行為基準に関する議会コンヴェンション報告書（一九九七年、HC30）'Oliver' Regulation the conduct of MPs in *Political Corruption*, 1997, Rush, 'The Law relating to Members' conduct', 1998, in Oliver = Drewry eds, *The Law and Parliament*を参照。
- (26) その報告書は、MPs' expenses and allowances (Nov. 2009), Cm 7724 によらる。
- (27) たゞ、The Guardian, 29 Oct. 2009 には、報告書の有効性について、鍵を握るのは独立議会基準局であると述べるとともに、その局長が高額の報酬を受けること、その局長人事が重要な鍵であることなどをあげて、十分に規制できるか疑問を呈している。なお、IPSAの委員長であるイアン・ケネディー氏は二〇一〇年一月五日にハンサード協会で行った講演会の中で、経費については第一次的に領収書の裏づけが必要で、手当をポケットマネーと考えるべきでないという点を強調している。also see, IPSA MPs' EXPENSES, January 2010.
- (28) 独立議会基準局の設置の際にも、独立機関による議会特権事項に関する規制権限を認めることは、特権侵害であるとの古典的な議論がなされてくる。この点については、MPs' expenses and allowances, Cm 7724 (Nov. 2009) p.97 et seq.
- (29) *Demicoli v. Malta*, 1991, 14 EHRR 47.
- (30) 以上の点については、D. Oliver, *Constitutional Reform in the UK*, 2003, pp.185-186を参照。
- (31) その典型的な議論については、D. Oliver, *Constitutional Reform in the UK*, p.187を参照。